

ประเด็นที่ซับซ้อนในการบริหารหนี้สาธารณะ

ปกรณ์ วิทยานนท์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทนำ

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ประเทศอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากได้ประสบทั้งปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและปัญหาหนี้สาธารณะอย่างรุนแรง ทั้งนี้ รวมถึงสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และหลายประเทศในยุโรป เช่น ตัวอย่างเช่น อัตราส่วนหนี้สาธารณะของญี่ปุ่นพุ่งสูงถึง 229% ของ GDP ในปี 2554 ในขณะที่ของกรีซและอิตาลีก็สูงเช่นกัน (160% และ 120% ตามลำดับ) สิ่งที่น่าแปลกใจอีกประการหนึ่งคือ แม้สหภาพยุโรปจะมีกฎเกณฑ์ควบคุมส่วนขาดดุลงบประมาณไม่ให้เกิน 3% ของ GDP และหนี้สาธารณะคงค้างไม่ให้เกิน 60% ของ GDP แต่ประเทศสมาชิกและญี่ปุ่นก็ได้ดำเนินมาตรการการคลังในหลายรูปแบบเพื่อพยุงฐานะของประชาชนและเศรษฐกิจส่วนรวม มาตรการและสวัสดิการเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดทั้งค่าใช้จ่ายและหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งกระตุ้นให้ประชาชนเรียกร้องให้รัฐดำเนินมาตรการเหล่านี้อย่างต่อเนื่องหรือช่วยเหลือมากขึ้นด้วยซ้ำ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บทบาทของมาตรการการคลังได้เปลี่ยนไปจากที่เป็นเครื่องมือสำหรับแก้ไขปัญหาในระบบเศรษฐกิจชั่วคราว กลายเป็นเครื่องมือถาวรตามที่ประชาชนต้องการ และในยามที่รัฐไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่ายและภาระหนี้เก่า รัฐก็จำเป็นต้องก่อหนี้ใหม่สะสมเพิ่มเติมหรือเข้าสู่วงจรอุปาทานของหนี้สาธารณะ

สถานการณ์ของไทยก็คล้ายคลึงกับเรื่องเล่าเศร้าข้างต้น แม้ว่าอัตราส่วนหนี้สาธารณะและส่วนขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ของไทย (41% และ 4% ตามลำดับ) ยังต่ำกว่าของประเทศในยุโรปมาก แต่พรรคการเมืองหลายพรรคก็พึ่งเงินของรัฐในการดำเนินมาตรการประชานิยมหลายรูปแบบเช่น รับจำนำข้าว ซื้อรถคันแรก รถประจำทางฟรี ช่วยธุรกิจขนาดเล็กและชาวนารายได้ต่ำให้สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ ก่อนที่จะหาช่องทางบริหารหนี้สาธารณะที่เหมาะสม เราควรทบทวนบทบาทพื้นฐานของหนี้สาธารณะในประเทศต่างๆ ประการแรก เงินกู้เหล่านั้นทำหน้าที่เสริมรายได้จากภาษีอากรเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน ประการที่สอง เงินกู้เหล่านั้นทำให้รัฐสามารถดำเนินมาตรการการคลังเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ประการที่สาม พันธบัตรรัฐบาลมักทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมเงินออมกับเงินลงทุนและบริโภค นอกจากนี้ พันธบัตรของรัฐยังเป็นเครื่องมือที่ทุกฝ่ายเชื่อมั่นพอที่จะทำหน้าที่เป็นแกนหลักสำหรับการกู้ยืมและลงทุนหรือปรับสภาพคล่องผ่านตลาดรองอีกด้วย

ตาราง: หนี้สาธารณะคงค้าง/GDP ในปี 2555 (หน่วย: ร้อยละ)

กรีซ	160.81	สิงคโปร์	100.79
อิตาลี	120.11	มาเลเซีย	52.56
โปรตุเกส	106.79	ไทย	41.69
ไอร์แลนด์	104.95	ฟิลิปปินส์	40.47
สเปน	68.47	อินโดนีเซีย	25.03
ญี่ปุ่น	229.77	ลาว	57.36
สหรัฐอเมริกา	102.94	พม่า	44.32
ฝรั่งเศส	86.26	เวียดนาม	37.97
แคนาดา	84.95	เขมร	28.60
อังกฤษ	82.50		
เยอรมนี	81.51	สิงคโปร์	100.79
นิวซีแลนด์	37.04	ไต้หวัน	40.80
จีน	25.84	เกาหลีใต้	34.14
ออสเตรเลีย	22.86	ฮ่องกง	33.86

แหล่งที่มา: Eurostat

กฎข้อบังคับของไทยและข้อบกพร่อง

บทบาทที่สำคัญของหนี้สาธารณะในประเทศต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้นคงทำให้หลายฝ่ายสนใจว่าแล้วในกรณีของไทย เรามีกฎเกณฑ์ควบคุมหรือไม่ และกฎเกณฑ์เหล่านั้นรอบคอบเพียงพอไหมที่จะช่วยให้ไทยไม่ประสบภาวะวิกฤติหนี้สาธารณะดังเช่นประเทศในยุโรปและญี่ปุ่น กฎเกณฑ์เหล่านั้นมีดังต่อไปนี้

(1) ตาม ม.9 ทวิ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ ปี พ.ศ. 2502 ในแต่ละปีงบประมาณ รัฐจะกู้ได้ไม่เกิน 20% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และไม่เกิน 80% ของงบรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ (อีกนัยหนึ่งคือ รัฐสามารถกู้เงินมาต่ออายุหนี้เก่าได้)

(2) ตาม ม.3 พ.ร.บ. การกู้จากต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2519 ในแต่ละปีงบประมาณ รัฐจะกู้จากต่างประเทศได้ไม่เกิน 10% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) อัตราส่วนภาระหนี้ของรัฐสู่แหล่งเงินทุนทั้งในและนอกประเทศต้องไม่เกิน 13% ของงบรายได้ประจำปีงบประมาณนั้นๆ

(4) อัตราส่วนภาระหนี้ต่างประเทศต้องไม่เกิน 9% ของรายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกสินค้าและบริการ

(5) ตาม ม.30 พ.ร.บ. เงินตรา ปี พ.ศ. 2501 รัฐต้องมีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศไม่ต่ำกว่า 60% ของธนบัตรที่ออกใช้

กฎข้อบังคับที่กล่าวข้างต้นอาจชี้แนะว่าประเทศไทยระมัดระวังตัวพอที่จะสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาหนี้สาธารณะได้ แต่หากศึกษาอย่างละเอียดถี่ถ้วนจะพบว่ากฎเกณฑ์เหล่านั้นมีช่องโหว่หลายประการ ดังเช่น

(1) ข้อผูกพันทางการเงินของรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดแต่เพียงวงเงินที่รัฐค้ำประกัน ตัวอย่างเช่น หากองค์กรมหาชนเป็นบริษัทจำกัดหรือสถาบันการเงิน จำนวนวงเงินค้ำประกันทั้งสิ้นในแต่ละปีงบประมาณจะต้องไม่เกิน 10% ของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละกรณี หากผู้กู้เป็นบริษัทจำกัด จำนวนเงินค้ำประกันจากรัฐจะต้องไม่เกิน 6 เท่าของเงินกองทุนของบริษัทนั้นๆ หากผู้กู้เป็นสถาบันการเงิน ขอบเขตการประกันเท่ากับ 4 เท่าของเงินกองทุน แต่หากองค์กรมหาชนผู้กู้เป็นหน่วยงานอื่นๆ (เช่น กฟผ., กฟภ., กปน., กปภ., ขสมก., รฟท., กสทช., ทีโอที) ไม่มีขอบเขตของจำนวนเงินที่รัฐสามารถเข้าค้ำประกัน แสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่กิจการสาธารณูปโภค เช่น การลงทุนและการดำเนินงานด้านไฟฟ้าและน้ำประปา รวมไปถึงการโทรคมนาคมและขนส่ง

(2) ในบางปี รัฐได้ออกพระราชกำหนดเปิดโอกาสให้กู้เงินเพิ่มเติมด้วย เช่น พรก. กู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (400,000 ล้านบาท), พรก. ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย พ.ศ. 2555 (300,000 ล้านบาท), พรก. ส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 (50,000 ล้านบาท), พรก. วางระบบน้ำ พ.ศ. 2555 (350,000 ล้านบาท), พรก. ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงิน พ.ศ. 2555 แม้กฎหมายเหล่านี้อาจจะฟังดูมีเหตุผล แต่กฎหมายเหล่านี้ก็อาจจะขัดแย้งกับ ม. 9 ทวิ ที่จำกัดการกู้เงินของรัฐไม่เกิน 20% ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งสามารถก่อปัญหาหนี้สาธารณะแก่ประเทศไทยได้

(3) มาตรการประชานิยมของรัฐซึ่งเป็นที่แพร่หลายมากเช่น รถคันแรก บ้านหลังแรก ประกันสุขภาพ 30 บาท รถเมล์ฟรี และจำนำข้าว ก่อให้เกิดรายจ่ายหรือสร้างแรงกดดันทางการเงินแก่รัฐเป็นอันมาก จนอาจทำให้รัฐบาลไทยติดปัญหาวงจรหนี้อุปาทังเช่นที่ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศแถบยุโรป ซึ่งรัฐได้ประสบปัญหาในการกู้เงินก้อนใหม่เพื่อมาชดเชยส่วนขาดดุล เนื่องจากความน่าเชื่อถือทางเครดิตของรัฐตกต่ำลงเพราะฐานะทางการเงินของรัฐสิ้นคลอน

(4) แม้รัฐบาลไทยจะได้ประกาศเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP ว่าต้องไม่เกิน 50% หรือ 60% แต่ขอบเขตนี้ก็ยังไม่ออกมาเป็นกฎหมาย จึงอาจเกิดปัญหาที่नावิดได้

ช่องทางปรับปรุงและเหตุผล

(1) สิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหารหนี้สาธารณะคือ ความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability) คุณสมบัตินี้หากรักษาไว้ได้อย่างต่อเนื่องจะทำให้รัฐสามารถเข้าช่วยเหลือหนี้หรือแก้ไขปัญหาการเติบโตของเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ หลายประเทศ (เช่น อินโดนีเซีย) เชื่อมมั่นในหลักเกณฑ์ Maastricht ที่จำกัด ส่วนขาดดุลทั้งสิ้นของรัฐ (consolidated) ใน ดุลเงินสด (overall cash balance)

ไม่ให้เกิน 3% ของ GDP ทุกปี และอัตราส่วนหนี้สินของรัฐบาลกลางรวมกับรัฐบาลท้องถิ่นแล้วต้องไม่เกิน 60% ของ GDP กฎนี้จะช่วยสร้างความยั่งยืนทางการคลังและจัดช่องโหว่ที่กล่าวถึงข้างต้นด้วย เพราะความหมายของ “ส่วนขาดดุลทั้งสิ้นของรัฐ” และ “ดุลเงินสด” ครอบคลุมถึงรายได้รายจ่ายทั้งในและนอกงบประมาณของรัฐบาลทุกระดับและรัฐวิสาหกิจ

(2) ในการจำกัดหนี้ให้เหมาะสม รัฐควรศึกษาความสามารถในการชำระหนี้อย่างละเอียดในแง่มหภาค ตัวอย่างของปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้แก่รายได้ในภาคจากภาษีอากรและโครงการที่พึ่งเงินกู้ รัฐมีขอบเขตของความสามารถในการชำระหนี้เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ เพราะไม่สามารถเข้าพึ่งธนาคารกลางได้เสมอไปเนื่องจากอาจขัดแย้งกับนโยบายเข้มงวดทางการเงิน ทางด้านภาษีอากรก็เช่นกัน รัฐอาจไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ตามใจชอบ เพราะอาจประสบอุปสรรคทางการเมือง นอกจากนี้ รัฐอาจออกพันธบัตรกู้เงินจากนักลงทุนภายในและ/หรือนอกประเทศได้ลำบาก หากระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตของรัฐในขณะนั้นลดต่ำลง หลักการหนึ่งที่จะช่วยให้รัฐปลอดภัยทางการเงินคือการกระจายภาระหนี้ในอนาคตให้ไม่กระจุกตัวในช่วงใดช่วงหนึ่ง และทำตามข้อผูกพันทางการเงินอย่างสม่ำเสมอและตรงต่อเวลา

(3) ประสิทธิภาพของการใช้เงินกู้เป็นปัจจัยที่สำคัญมากและส่งผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการชำระหนี้ ดังนั้น เมื่อรัฐทำการจัดสรรเงินกู้ ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่โครงการลงทุนที่มีประสิทธิภาพสูงและก่อความเสี่ยงต่ำ กู้เงินเพื่อโครงการลงทุนมักคุ้มกว่ากู้เงินเพื่อมาตรการประชานิยม

(4) การที่จะใช้ทรัพยากรเงินกู้ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ มักต้องพึ่งการประสานงานและความร่วมมือที่ดีระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งภาครัฐและเอกชน การประสานงานและความร่วมมือเช่นนี้จะช่วยสร้างผลประโยชน์ที่สูงขึ้นตามขนาดของการลงทุน (economy of scale) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในแง่ก็คือ โครงการโทรคมนาคมและขนส่ง ซึ่งครอบคลุมทั้งการวางแผนช่องทางที่รอบคอบ เลือกใช้วิธีติดต่อสื่อสารขนส่งที่ถูกต้อง รวมทั้งกำหนดตารางเวลาที่เหมาะสมด้วย

(5) ตารางเวลา (time profile) นับเป็นมิติที่สำคัญมากในการบริหารหนี้สาธารณะในหลายแง่มุม นอกเหนือจากรัฐจะต้องพิจารณาความต้องการใช้เงินกู้ในช่วงเวลาต่างๆ ของหลายหน่วยงานแล้ว รัฐยังต้องพิจารณาโครงสร้างภาระหนี้ผูกพันที่ได้ก่อไว้แล้วในอดีตอีกด้วย เพราะมีจุดประสงค์ที่จะเลือกอายุของหนี้ใหม่ให้เหมาะสมในแง่ที่ภาระหนี้ใหม่และหนี้เก่าไม่เกาะกลุ่มในช่วงเวลาใดมากเป็นพิเศษ ในอนาคต การหลีกเลี่ยงสถานการณ์เช่นนี้จะช่วยลดโอกาสที่จะประสบปัญหาหนี้ นอกจากนี้ การติดตามโครงสร้างภาระหนี้อย่างใกล้ชิดประกอบกับสภาพตลาดเงินทุนของโลกจะช่วยชี้แนะหรือเปิดโอกาสให้รัฐปรับปรุงโครงสร้างภาระหนี้สาธารณะให้ดีขึ้น โดยการกู้เงินใหม่มาชำระหนี้เก่าก่อนกำหนดหรือเพื่อต่ออายุหนี้เก่าในสกุลเงินเดิมหรือใหม่ให้เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์

(6) สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารหนี้สาธารณะคือ ความสอดคล้องกับนโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน เพราะทั้งสามมาตรการนี้สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ เงินทุนที่ไหลเข้าจากต่างประเทศในช่วงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2556 นี้ มีเป็นจำนวนมากที่เข้ามาซื้อพันธบัตรออกใหม่ของรัฐที่ผูกผลตอบแทนกับอัตราเงินเฟ้อ จึงมีส่วนผลักดันให้ค่าเงินบาทสูงขึ้นอย่างรวดเร็วมาก (3.4%) ภายในระยะเวลาไม่ถึง 3 เดือนจากปลายปี พ.ศ. 2555 ดังนั้น การประสานงานทั้งในแง่เวลาและปริมาณระหว่าง

มาตรการการคลัง การเงิน และอัตราแลกเปลี่ยนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากและต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้เกิดผลกระทบในแง่ลบระหว่างกันและกัน

ข้อเสนอแนะทั้ง 6 ประการที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนในการบริหารหนี้สาธารณะ แม้กระนั้นก็ตาม รัฐยังคงควรที่จะพยายามปรับปรุงขบวนการต่อไปเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะวิกฤติของหนี้สาธารณะ ที่กล่าวเช่นนี้เป็นเพราะประสบการณ์ของต่างประเทศได้ให้บทเรียนไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อประเทศใดประสบภาวะวิกฤติหนี้สาธารณะแล้ว ความน่าเชื่อถือทางเครดิตที่ลดต่ำลงและความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่สั่นคลอนจะทำให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ กินเวลายาวนานเป็นอันมาก